



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero Ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Bogotá D.C., catorce (14) de abril de dos mil dieciséis (2016)

RADICACIÓN: EXPEDIENTE NÚM. 250002324000201000090 01

ACTOR: ALEJANDRO RENDÓN TRUJILLO

DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR.

REFERENCIA: DEBIDO PROCESO MEDIDA PREVENTIVA AMBIENTAL

Se deciden los recursos de apelación oportunamente interpuestos por las partes, contra la Sentencia de 22 de marzo de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por la cual se consideraron no probadas las excepciones formuladas por la parte demandada; se declaró la nulidad de las Resoluciones No. 1457 del 13 de julio de 2009 y 2233 de 25 de septiembre de 2009, expedidas por la Corporación Autónoma Regional - CAR y, se denegaron las demás pretensiones de la demanda, instaurada en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

I-. ANTECEDENTES



I.1-. El señor Alejandro Rendón Trujillo, actuando por medio de apoderada judicial, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca¹, tendiente a que declarara la nulidad de los siguientes actos administrativos: i) Resolución 1457 del 13 de julio de 2009, expedida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, por la cual se impuso una sanción ambiental a la parte actora; y ii) Resolución No. 2233 del 25 de septiembre de 2009, que confirmó la anterior.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordenara a favor del actor, el pago de las siguientes sumas de dinero: (i) \$30.478.792, por concepto de daño emergente; (ii) \$455.700.000, por lucro cesante; y, (iii) 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, en atención a los perjuicios morales, y solicitó la indexación de tales sumas de dinero al momento de proferirse la sentencia, así como los intereses que se causen desde su ejecutoria hasta el momento del pago.

Asimismo, solicitó se condene a la demandada al pago de las costas del proceso y las agencias en derecho.

I.2. El actor, en apoyo de sus pretensiones señaló, en síntesis, los siguientes hechos:

Afirmó que a través de escrito de 27 de septiembre de 2007, el Jefe de la Oficina Provincial Tequendama de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, requirió al actor para que tramitara el permiso de vertimiento de las aguas residuales propias de la actividad avícola, para lo cual le otorgó un plazo de sesenta (60) días. Sin embargo, para el día 1º de marzo de 2008, la CAR le ordenó

¹ Folios 47 a 78 del cuaderno No. 3 del expediente.



diligenciar y radicar formularios de concesión de aguas y permisos de vertimientos, dentro de los quince (15) días siguientes al recibo de dicha comunicación.

Precisó que tales medidas obedecieron a una queja presentada el 6 de septiembre de 2007 por residentes de la Vereda Betulia Baja del municipio de Tena, Cundinamarca, ante la Personería Municipal de ese municipio, por estimar que el galpón del Predio La Ceiba, les estaba afectando la salud.

Manifestó que el 23 de octubre de 2007, la CAR adelantó una visita a las instalaciones de la granja avícola, cuyo informe técnico expuesto en el documento OPTE No. 1080 de 31 de octubre del mismo año, concluyó que se estaba generando un alto impacto ambiental sobre los recursos de agua y aire.

Sostuvo que pese a que el actor se hallaba dentro del término para allanarse a cumplir con lo allí señalado, la CAR, mediante auto OPTE No. 008 de 21 de febrero de 2008, ordenó lo siguiente: (i) imponer medida preventiva de suspensión inmediata de la actividad avícola y de los vertimientos industriales que no contaban con el respectivo permiso; (ii) declarar iniciado el trámite administrativo ambiental sancionatorio; (iii) formular cargos por el desconocimiento de la normativa aplicable; (iv) remitir copia a las autoridades administrativas para el cumplimiento de la medida cautelar y a la Fiscalía Seccional del municipio La Mesa, para lo de su competencia.

Alegó, sobre la medida cautelar impuesta, que ésta se levantó una vez terminado el proceso administrativo con la decisión de fondo, cuando lo procedente era levantarla una vez cesaran las causas que la originaron, según dispone el artículo 186 del Decreto 1594 de 1984, lo cual le generó graves perjuicios patrimoniales. Agregó que, en efecto, se demostró la inexistencia de contaminación ambiental, según un



informe de enero de 2009, en donde se conceptuó que la granja avícola no produce residuos sólidos ni vertimientos.

Advirtió que a pesar de haber solicitado permiso para el uso de aguas superficiales, el mismo aún no se ha definido.

Consideró que el derecho de contradicción fue vulnerado al no concederse recurso alguno sobre el auto que decretó las pruebas, puesto que algunas de ellas fueron negadas.

Señaló que al no haberse atendido la petición del permiso referenciado, el Tribunal Superior de Cundinamarca, en un fallo de tutela, amparó el derecho de petición y ordenó a la CAR resolver de fondo la actuación administrativa y la petición formulada el 28 de enero de 2009, mediante la cual el actor solicitó la concesión del mencionado permiso.

Acotó que la CAR, mediante la Resolución 1457 de 13 de julio de 2009, declaró infractor del ambiente al señor Rendón Trujillo, le impuso una multa de 10 SMLMV; levantó la medida preventiva que le había impuesto, y le prohibió el uso o aprovechamiento de los recursos naturales renovables sin que previamente obtuviera el permiso de la autoridad competente.

Contra la anterior decisión, el actor interpuso los recursos de reposición y en subsidio de apelación, excepto en lo concerniente al levantamiento de la medida preventiva.



El recurso fue desatado mediante la Resolución 2233 de 25 de septiembre de 2009, que confirmó en todas sus partes la decisión recurrida y negó la apelación por improcedente, con lo cual, quedó agotada la vía administrativa.

Manifestó que también se surtió la conciliación prejudicial, pero que la misma fue declarada fallida por la actuación negligente de la CAR, por lo que a tal actuación se le debe dar alcance de indicio grave de conformidad con el artículo 22 de la Ley 640 de 2001.

I.3. El actor señaló como normas violadas y concepto de violación, en síntesis, lo siguiente:

- Violación del artículo 29 de la Constitución Política. Señaló que en el procedimiento sancionatorio No. 813-76.2-30898, desconoció el trámite descrito en el Capítulo XVI del Decreto 1594 de 1984.

- Violación del artículo 178 del Decreto 1594 de 1984. Expresó que de acuerdo con esta norma se puede ordenar la suspensión total o parcial de los trabajos o servicios, sólo cuando con ellos se violen las disposiciones sanitarias.

Sostuvo que dentro del proceso administrativo sancionatorio se impuso medida preventiva de suspensión inmediata de la actividad y de los vertimientos industriales generados por la explotación avícola, la cual estima innecesaria y exagerada, pues los cargos de la CAR únicamente iban orientados a la carencia de los permisos de vertimientos y aguas superficiales que necesitaba el predio. Por tal motivo, debió ordenarse únicamente la suspensión de actividades de vertimientos y de utilización de aguas hasta obtenerse la respectiva licencia.



- Violación del artículo 186 del Decreto 1594 de 1984. Recalcó que mediante esta norma se establece que las medidas de seguridad se levantarán cuando se compruebe que han desaparecido las causas que las originaron; sin embargo, en el Auto OPTE 008 de 21 de febrero de 2008, se ordenó que el levantamiento de la medida quedaba sujeta a la terminación del proceso administrativo ambiental. Ello, pese a que se demostró que las causas que originaron la medida de seguridad no existieron.

- Violación del Artículo 207 del Decreto 1594 de 1984. Alegó que según esta norma, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de notificación de los cargos que se formulan, el presunto infractor puede presentar sus descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de pruebas.

Afirmó que en el presente caso, el actor presentó los descargos referentes al dictamen técnico que motivó la apertura del proceso sancionatorio; también aportó y solicitó la práctica de pruebas. Sin embargo, mediante auto OPTE No. 440 de 19 de mayo de 2008, la CAR abrió el proceso sancionatorio a pruebas, rechazó las solicitadas por la parte actora y decretó una inspección ocular que era improcedente, pues la actividad de la granja estaba suspendida.

- Violación del artículo 208 del Decreto 1594 de 1984.

Señaló que por esta norma se dispone que la práctica de las pruebas ordenadas se realizará dentro de los treinta (30) días siguientes a la expedición del auto que las decreta, prorrogables por un período igual, si en el inicial no se hubieren podido practicar las decretadas.



En el proceso sancionatorio en cuestión el término antes señalado se dilató injustificadamente, desde el 19 de mayo de 2008 hasta el 13 de julio de 2008, lo que generó graves perjuicios a la parte actora.

- Violación del artículo 211 del Decreto 1594 de 1984. Advirtió que esta norma señala las circunstancias atenuantes de una infracción, las cuales no se tuvieron en cuenta en la actuación administrativa cuestionada.

I.5.- La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, por medio de apoderada judicial, solicitó desestimar las pretensiones de la demanda, con base en los siguientes argumentos:

i) El artículo 176 del Decreto 1594 de 1984, vigente para la época de los hechos, disponía que las medidas de seguridad se establecen hasta adoptarse una decisión de fondo; y el artículo 186 *ibídem*, que las medidas se levantan cuando desaparezcan las causas que le dieron origen;

ii) La CAR actuó en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales. En el presente caso, se adelantó y llevó hasta su culminación el procedimiento sancionatorio ambiental contemplado en el Decreto 1594 de 1984, por cuanto se recibió en la oficina provincial de Tequendama de la CAR una queja ambiental, en virtud de la cual se practicó una visita de verificación por la que se determinó la afectación ambiental sobre los recursos naturales renovables agua, suelo y aire, como consecuencia de la explotación avícola en la Granja La Ceiba. Asimismo, se evidenció que se estaba realizando captación de la fuente hídrica, sin el permiso de concesión de aguas requerido de acuerdo con los artículos 8 y 30 del Decreto 1541 de 1978;

iii) La decisión administrativa se fundamentó en la potestad sancionatoria de las autoridades ambientales y el principio de precaución. Sobre el mencionado principio y, de acuerdo con el artículo 1º de la Ley 99 de 1993, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente;

iv) Explicó que en el procedimiento sancionatorio en cuestión, se encontraba en conflicto el derecho del señor Rendón Trujillo a ejercer libremente su actividad económica de explotación avícola, con el derecho esencial y fundamental de todos los residentes de la Vereda de Betulia Baja a gozar de un ambiente sano y disfrutar de los recursos naturales renovables, el cual, no puede verse menoscabado por el interés de un particular que dice verse limitado en su actividad económica;

v) Expresó que dentro del trámite sancionatorio adelantado al actor se le respetaron los derechos de publicidad, de defensa y de contradicción; y,

vi) Sostuvo en relación con la denegación de las pruebas, que esa decisión no constituye vulneración al debido proceso por cuanto quien pida una prueba debe demostrar su idoneidad, conducencia, pertinencia y procedencia, lo cual, no hizo el demandante;

vii) Manifestó que en la Resolución No. 1457 de 13 de julio de 2009, pese a que se dispuso el levantamiento de la medida preventiva, se le formularon una serie de advertencias al señor Rendón Trujillo, prohibiéndole continuar aprovechándose de los recursos naturales renovables en desmedro del medio ambiente; no obstante, el 4 de enero de 2010 se recibió una nueva queja presentada por los vecinos de la vereda Betulia Baja del municipio de Tena, en la que se puso en conocimiento de la CAR la problemática ambiental generada por la actividad avícola de la granja La



Ceiba. De ahí que funcionarios de la CAR se desplazaran al lugar y emitieran el informe técnico No. 013 de 19 de enero de 2010, según el cual existe una afectación ambiental sobre el agua, suelo y aire. Sobre esta situación indicó que existe una acción popular ante el Juzgado Administrativo del Circuito de Girardot, por vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, salubridad, equilibrio ecológico y biodiversidad, en la cual se indicó que cuando esta granja retomó el desarrollo de su actividad avícola, empezó la emisión de malos olores y proliferación de moscos, afectando el aire de la población aledaña.

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, además, propuso las siguientes excepciones:

- Indebida formulación de pretensiones, ya que si el demandante pretendía la declaratoria de nulidad de las Resoluciones 1457 y 2233 de 2009, el restablecimiento del derecho no podía ir más allá del reintegro de la multa. En tal sentido, afirmó que es errado solicitar lo que supuestamente dejó de percibir o los gastos en que aduce haber incurrido, como consecuencia de la medida preventiva de suspensión de actividades.
- La Resolución No. 008 de 2008, en virtud de la cual se formuló cargos e impuso la medida preventiva a la actora, constituye un acto previo a la expedición de las resoluciones demandadas, y, por ende, la decisión allí señalada no puede ser cuestionada en la presente acción, ni tampoco es posible obtener un restablecimiento del derecho como consecuencia de este acto administrativo.
- Falta de competencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, pues la cuantía está definida únicamente por lo que se ordenó pagar por concepto de multa, es decir, 10 SMLMV. Por tanto, aquella radica en los jueces administrativos.



- Inepta demanda por incongruencia entre los hechos alegados y los actos demandados, por las mismas razones en que funda la excepción de indebida formulación de pretensiones.

- Inexistencia de los supuestos de hecho en que se fundan las pretensiones.

- En relación con la audiencia de conciliación prejudicial, manifestó que el Agente del Ministerio Público no cumplió con el requisito previsto en el artículo 7º del Decreto 1716 de 2009, consistente en citar al convocado con antelación no inferior a 15 días de la realización de la audiencia.

II.-FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA

El *a quo*, en la decisión de instancia: i) declaró no probadas las excepciones propuestas por la demandada, ii) declaró la nulidad de los actos acusados y, iii) negó las demás pretensiones de la demanda.

La Sala extracta las razones por las que el *a quo* adoptó las decisiones antes señaladas, así:

II.1. Sobre las excepciones formuladas por la parte demandada indicó que éstas no prosperan en virtud de lo dispuesto en el artículo 135 del C.C.A.

Indicó que: *“a la Sala no le ofrece oscuridad alguna de que el legislador previó la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para los actos administrativos que finalicen la correspondiente actuación administrativa, y no para los actos de trámite,*



como ahora lo exige la demandada al actor, en tratándose de la decisión que impuso una medida cautelar de la que deriva los perjuicios que en sede judicial busca su restablecimiento, del que no podía agotarse la vía gubernativa y medida que cesó una vez se expidieron los actos acusados, por lo que el término de caducidad inició a correr a partir de la firmeza de la anterior decisión final” (sic).

Frente a la incompetencia del Tribunal, señaló que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 134 E del C.C.A., la competencia por razón de la cuantía se fija ya sea por el valor de la multa impuesta o por los perjuicios causados, según la estimación razonada que realice el actor en la demanda. Agregó que tampoco existe inepta demanda por incongruencia entre los hechos alegados y los actos demandados, pues los perjuicios que se reclaman se derivan de la actuación administrativa que culminó con las Resoluciones de las que se pretende su nulidad.

II.2. En relación con el examen de los cargos, comenzó por referir los artículos 576 de la Ley 9 de 1989, 85 de la Ley 99 de 1993, 176, 186 y 187 del Decreto 1594 de 1984, y 34 del Decreto 1575 de 2007.

Advirtió que la Resolución OPTE No. 08 de 21 de febrero de 2008, con la que se inició el trámite administrativo ambiental en contra del señor Alejandro Rendón Trujillo, impuso como medida preventiva la suspensión inmediata de la actividad avícola y de los vertimientos industriales sin permiso generados por tal actividad, de acuerdo con el literal c) del numeral 2º del artículo 85 de la Ley 99 de 1993 y el informe técnico OPTE 1080 de 31 de octubre de 2007, el cual transcribe en algunos apartes.

La anterior medida preventiva quedó sujeta a la terminación del proceso administrativo ambiental sancionatorio en los términos del artículo 186 del Decreto



1594 de 1984. No obstante, la medida fue suspendida el 27 de mayo de 2008 por el Alcalde del Municipio de Tena, según consta en el expediente, dentro del cuaderno contentivo de la acción popular ante el Juzgado Único Administrativo de Girardot.

Acotó que en virtud de las Resoluciones acusadas, con sustento en el informe técnico No. 002 de 6 de enero de 2009, se levantó la medida preventiva, al dar cuenta de que no existe impacto ambiental negativo.

Manifestó que en lo atinente al desconocimiento del derecho de contradicción del investigado por no decretarse todas las pruebas solicitadas y por no haberse tenido en cuenta las circunstancias atenuantes previstas en el artículo 211 del Decreto 1594 de 1989, la parte actora no demostró la vulneración alegada, salvo que la inspección ocular a la granja avícola, era improcedente por encontrarse suspendida la actividad. Advirtió que la sola negativa de la práctica de una prueba solicitada no es suficiente para demostrar la violación al derecho de defensa.

Afirmó que en lo que respecta a la medida preventiva de suspensión de la actividad avícola, no hay lugar a admitir que dicha medida fue excesiva al tener como origen la ausencia de permiso para los vertimientos y el uso de aguas superficiales, dado que fueron dos las situaciones presentadas, por un lado, la contaminación del agua y del aire, y por el otro, la falta de los mencionados permisos, por tanto la decisión administrativa cumple con lo previsto en literal c) numeral 2º del artículo 8 de la Ley 99 de 1993.

Reiteró que la oportunidad para el levantamiento de la medida preventiva se condicionó a la oportunidad en que se proferiera decisión de fondo en el trámite sancionatorio abierto en contra del actor.



Señaló que para la época de la adopción de la medida preventiva en febrero de 2008 ya había entrado en vigencia el Decreto 1575 desde el 8 de mayo de 2007, las medidas de seguridad sanitarias se podrán levantar por la autoridad sanitaria sólo cuando se compruebe que han desaparecido las causas que las originaron.

Indicó que como la Resolución 1457 de 13 de julio de 2009 decidió el levantamiento de la medida con fundamento en un nuevo concepto técnico de la CAR allegado el 6 de enero de 2009, en el que se concluyó la inexistencia de impacto ambiental negativo y de captación de aguas, correspondía a la CAR hacer efectivo el levantamiento de la medida y no, hasta la decisión de fondo, la cual se materializó hasta el 4 de noviembre de 2009. De ahí que prospere el cargo de vulneración al debido proceso.

En lo que se refiere a la dilación injustificada de la práctica del dictamen pericial, consideró que también hubo violación al debido proceso, puesto que no se respetó el término probatorio indicado para el efecto. En este punto, señaló el *a quo* que ello ocurrió con ocasión de la revocatoria directa interpuesta por el actor sobre la imposición de la medida de seguridad de suspensión de actividades, cuyo término para resolver es de 3 meses, conforme al artículo 1º de la Ley 809 de 2003. De este modo, si se examina que la mencionada revocatoria fue interpuesta el 17 de marzo de 2008, decidida mediante Resolución 32 del 15 de mayo de 2008, y mediante Resolución 440 de 2008 se abrió a pruebas decretando la visita técnica de verificación, es claro que al haberse efectuado ésta solo hasta el 4 de noviembre de 2008 y culminado con informe técnico de 6 de enero de 2009, los términos legales fueron superados.

Sobre este punto el *a quo* concluyó, que: *"i) existió una dilación injustificada en la práctica del dictamen pericial sobre el cual se dispuso el levantamiento de la medida*



de seguridad sanitaria, ii) en la adopción de la decisión de fondo, iii) en esta última con sustento en el dictamen pericial que se aportó el 6 de enero de 2009, ordenaron la cesación de la medida preventiva cinco (5) meses después, la que tampoco se efectuó, por la interposición de los recursos contra la decisión final, siendo que sobre este aspecto puntual no fue objeto de controversia alguna por parte del recurrente.”

Concluyó en este sentido que el cargo de vulneración al debido proceso prospera, en tanto constituye causal de nulidad de los actos acusados.

En relación con el restablecimiento del derecho, manifestó que la parte actora allegó una liquidación realizada por ella misma, en la que relaciona una serie de gastos con su fecha, concepto y valor, clasificados en daño emergente, lucro cesante y perjuicios morales, pero que no se encuentran soportados en pruebas allegadas o practicadas en el proceso.

Lo que significa que en lo que hace al daño emergente no existen soportes sobre la erogación económica causada con el cierre de la avícola; y frente al lucro cesante, manifestó que si bien el demandante aportó una serie de facturas emitidas con la razón social “Pollo Criollo”, con NIT 79.145.857-5 a nombre de Alejandro Rendón Trujillo, de acuerdo con el certificado de la Cámara de Comercio, el demandante figura como propietario de “Pollos El Faisán”, luego no existe coincidencia con el nombre que aparece en las facturas de venta. Tampoco de los documentos aportados al proceso se evidencia que la venta de pollos provenga de la granja avícola La Ceiba.



Señaló que la prueba idónea para demostrar los perjuicios ocasionados al señor Rendón era un experticio técnico contable, pues como comerciante estaba obligado a llevar contabilidad.

Consideró que el daño moral tampoco se encuentra acreditado ya que no existen pruebas que evidencien la existencia de una aflicción subjetiva sufrida por el demandante como consecuencia de la actuación administrativa.

Finalmente, el *a quo* no accedió a la condena en costas, por cuanto la conducta procesal de la entidad demandada, no se considera temeraria o constitutiva de abuso del derecho, de acuerdo con el artículo 171 del C.C.A.

III-. Fundamentos del recurso de apelación

III.1. La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, por considerar, en esencia, lo siguiente:

1.- Aclaró que el objeto del recurso recae únicamente sobre la decisión de declarar no probadas las excepciones formuladas por la CAR y sobre la declaratoria de nulidad de las Resoluciones Nos. 1457 y 2233 de 2007; por lo que solicitó que en los demás aspectos analizados, se confirme la decisión de primera instancia.

2.- Manifestó que la decisión de no levantar la medida preventiva se fundamentó en normas legales aplicables al caso, así, el trámite sancionatorio ambiental contra el señor Rendón Trujillo se rigió por el Decreto 1594 de 1984, del que transcribe su artículo 186.



En este punto, explicó que la medida preventiva de suspensión de actividades obedeció a que según el informe técnico OPTE 1080 de 31 de octubre de 2007, el proceder presuntamente irregular por parte del señor Rendón Trujillo al realizar actividades de disposición de residuos sólidos y de vertimientos así como por realizar captación de aguas sin permiso de la autoridad ambiental, infringió la normatividad ambiental al ocasionar impacto sobre los recursos naturales: agua, suelo y aire.

Transcribió los artículos 35 y 145 del Decreto 2811 de 1974; 60, 62, 86, 89 y 90 del Decreto 1594 de 1984; 211, 238 numerales 1 y 2, 8, 30, 36 literales a) y b), 239 numeral 1º del Decreto 1541 de 1978 y 88 del Decreto 2811 de 1974.

Sostuvo que fue la vulneración de estas normas el fundamento de la medida, de manera que el demandante tenía la carga de probar que aquellas no fueron infringidas para poder desvirtuar la presunción de legalidad que pesa sobre los actos declarados nulos.

Acotó que el demandante no probó que en el ejercicio de su actividad se hubieren vulnerado las normas antes referenciadas, y tampoco acreditó que antes de que culminara el trámite sancionatorio ambiental con decisión de fondo ejecutoriada, hubiesen desaparecido las causas que dieron origen a la imposición de la medida preventiva.

Arguyó que contrario a lo anterior, se acreditó que una vez se levantó la medida, los impactos volvieron a generarse causando inconformidad en los vecinos de la vereda Betulia baja del municipio de Tena, lo que significa que la Administración tenía el deber jurídico de mantener la medida hasta que se decidiera el proceso sancionatorio de fondo.



Sostuvo que la otra causa por la cual no se había levantado la medida fue la falta de decisión sobre el permiso de concesión de aguas, la cual no pudo ser resuelta oportunamente por la Administración por cuanto el actor incurrió en errores en su trámite al haber solicitado el permiso inicialmente a nombre de un tercero.

Sobre las excepciones, alegó, que se presentó inepta demanda por indebida escogencia de la acción. En este punto indicó que al haberse anulado los actos administrativos que decidieron de fondo el trámite administrativo, recobró vida jurídica la medida preventiva de suspensión de la actividad impuesta con la Resolución No. 008 de 2008.

Advirtió que la omisión de la Administración en resolver los trámites administrativos no genera nulidad, sino que a lo sumo daría lugar a un daño reclamable por la vía de acción de reparación directa.

Manifestó que la jurisdicción contencioso administrativa es rogada, por ende, si el actor escogió indebidamente la acción, la decisión debió ser inhibitoria.

Aseveró que la CAR no violó el debido proceso a la accionante, reiterando que si hubo demoras en la decisión, las mismas no son imputables a la Administración, por las razones antes señaladas.

III.2. Por su parte, el señor Alejandro Rendón Trujillo, por intermedio de apoderada judicial también interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, por las razones que a continuación se sintetizan:

1.- Precisó que el recurso está encaminado a atacar los numerales 3º y 4º de la sentencia de 22 de marzo de 2012, referentes a la denegación de las pretensiones sobre el restablecimiento del derecho y condena en costas.

En cuanto al restablecimiento del derecho, comienza por referirse al daño emergente para señalar nuevamente que la entidad demandada no compareció a la audiencia de conciliación por lo que su conducta debe tenerse como indicio en su contra.

2.- Alegó que en acatamiento de las Resoluciones acusadas el señor Rendón Trujillo pagó la multa en ellas impuesta por la suma de \$4.969.000 pesos m/cte., por lo que al declararse la nulidad debe restituírsele dicha suma de dinero.

3.- Afirmó que el señor Rendón Trujillo reside y tiene su domicilio en la ciudad de Bogotá, y que en las oportunidades señaladas se tuvo que desplazar al Municipio de Tena. Al respecto, alude a los actos administrativos proferidos por la CAR, presentación de memoriales, entre otros hechos², que califica como indiciarios del daño emergente reclamado.

4.- En lo que se refiere al lucro cesante, sostuvo que se probó el cierre de la granja por 18 meses, de donde se infiere que se perdieron doce ciclos de producción² y por tanto existió un detrimento patrimonial.

Afirmó que el *a quo* debió proferir una condena en abstracto, si no contaba con prueba suficiente para ordenarla en concreto, de acuerdo con el artículo 307 del C. de P.C.

² Cada uno de 45 días.

5.- Sobre la condena en costas, expresó que no comparte la decisión del *a quo* en el sentido de abstenerse de acceder a su reconocimiento, por cuanto las excepciones planteadas por la CAR en la contestación de la demanda carecen de fundamento legal, y alude nuevamente a la conducta procesal de la demandada en la audiencia prejudicial, para indicar que por todo ello, aquella incurrió en acciones temerarias por las que se debió ordenar la condena solicitada.

IV.- Alegato del Ministerio Público

La Agencia del Ministerio Público en la oportunidad procesal correspondiente no hizo manifestación alguna.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

Sea lo primero señalar por la Sala que como ambas partes interpusieron el recurso de apelación, no opera la figura de la *non reformatio in pejus* para ellas; toda vez que de acuerdo con el artículo 328 del Código General del Proceso, cuando ambas partes hayan apelado la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones, respetando el principio de congruencia³.

³ (...) conformidad entre la decisión y lo pedido por las partes en la demanda y en su contestación (congruencia externa). El principio así concebido persigue la protección del derecho de las partes a obtener una decisión judicial certera sobre el asunto puesto a consideración del juez, al igual que la salvaguarda del debido proceso y del derecho de defensa de las partes, cuya actuación procesal se dirige a controvertir los argumentos y hechos expuestos en la demanda, tratándose del demandado, y en la contestación, si la posición procesal es la del demandante. (Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Bogotá D.C., catorce (14) de agosto de dos mil trece (2013). Radicación número: 73001-23-31-000-2006-01785-01(18580).



Por lo tanto, aun cuando cada uno de los recurrentes circunscribió su recurso a determinados apartes de la sentencia de primera instancia, es claro que la Sala debe analizar el conjunto de los motivos por los cuales el *a quo* emitió las decisiones plasmadas en la parte resolutive del fallo, con fundamento en las pretensiones de la demanda.

Ahora bien, con el fin de proporcionar un orden metodológico al estudio de las apelaciones, es del caso dilucidar, en primer lugar, si había lugar o no a declarar la nulidad de los actos acusados, para luego evaluar los reparos que frente al restablecimiento del derecho formuló el demandante, no sin advertir que es preciso referirse, con antelación, a las excepciones que fueron rechazadas por el *a quo*.

2.- Excepciones rechazadas en el fallo de primera instancia.

La entidad demandada reiteró en el recurso de apelación que se declare probada la excepción de inepta demanda, ya que la acción que debió incoarse fue la de reparación directa y no la de nulidad y restablecimiento del derecho, pues según lo alegado por el actor su pretensión se circunscribe a cuestionar la demora en los trámites administrativos para levantar la medida preventiva, proceder con el cual estima el accionante se le generaron perjuicios.

Para la Sala la excepción no tiene vocación de prosperidad, en la medida en que la pretensión de nulidad de los actos acusados no obedece únicamente a la aplicación equívoca de un término legal, sino que, en el entender del demandante, la actuación administrativa vulneró normas jurídicas que redundaron en la violación al debido proceso, entre otros razonamientos dirigidos a controvertir la legalidad de los actos acusados y tal cuestionamiento es pasible de resolver sólo a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, como en efecto lo hizo el actor.

De otro lado, y aun cuando la CAR no aludió en el recurso a la excepción de falta de competencia en razón de la cuantía propuesta en la demanda, es pertinente señalar que le asistió razón al *a quo* al rechazarla, por cuanto aquella se determina según la estimación razonada que de la misma efectúe el demandante, incluyendo, si es del caso, los perjuicios causados, y no únicamente en virtud del monto de la multa impuesta en los actos demandados, según establece el artículo 134 E⁴ del Código Contencioso Administrativo, vigente para la época en que se presentó la demanda.

En la presente *litis*, el actor no sólo tuvo en cuenta para efectos de la determinación de la cuantía del proceso, el valor de la correspondiente multa por valor de diez (10) SMLMV, sino también los perjuicios que pretendía le fueran resarcidos con ocasión de los actos demandados, los cuales, según su estimación, superan la suma de \$500.000.000. Por ende, el conocimiento del proceso sí correspondía por competencia a los tribunales administrativos en primera instancia, al superar dicha suma, los 300 SMLMV de que trata el artículo 132 numeral 3º del C.C.A⁵, para el efecto.

Cabe anotar que las demás excepciones formuladas por la parte actora, como carencia de violación de las disposiciones acusadas e inexistencia de los supuestos

⁴ El artículo 134E, adicionado por la Ley 446 de 1998, artículo 43, disponía en lo pertinente: “Competencia por razón de la cuantía. Para efectos de competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda...” (Subrayado fuera de texto).

⁵ Artículo 132. Modificado por la Ley 446 de 1998, artículo 40. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:(...)

3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales.

de hecho en que se fundan las pretensiones, no enervan las pretensiones sino, por el contrario, constituyen objeto de consideración para evaluar el fondo de la *litis*.

3.- El caso concreto.

Procede la Sala a analizar los planteamientos expuestos por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, contra el fallo del *a quo*, referentes, en esencia, a que éste no debió declarar la nulidad de los actos acusados por cuanto la decisión de no levantar la medida preventiva se produjo de acuerdo con el ordenamiento jurídico y, además, el actor no demostró que antes de la culminación del trámite sancionatorio hubieren desaparecido las causas que dieron origen a su imposición.

En este sentido conviene precisar que el actor centró su argumento de ilegalidad contra las Resoluciones demandadas en que durante el proceso administrativo sancionatorio ambiental, la CAR impuso la medida preventiva de suspensión de actividades, mediante la Resolución 008 de 2008⁶, la cual, en su entender, debía ser levantada tan pronto se demostrara la cesación de las causas que dieron origen a ella y no hasta cuando la Administración decidiera el fondo del asunto, como ocurrió en el presente caso.

El demandante soporta su tesis en lo dispuesto en el artículo 186 del Decreto 1594 de 1984, y agrega que el desconocimiento de esta norma, junto con la mora en que incurrió la Administración en la práctica de las pruebas en el respectivo procedimiento administrativo, redundan en violación del debido proceso.

⁶ Folios 95 a 97 del cuaderno No. 3 del expediente.



El *a quo*, por su parte, declaró la nulidad de los actos acusados al admitir los planteamientos así formulados por el actor.

Pues bien, para la Sala los cargos de nulidad formulados en la demanda contra los actos acusados no debieron prosperar, toda vez que la CAR actuó de acuerdo con el ordenamiento jurídico frente al levantamiento de la medida preventiva, y, por ende, su actuación no constituye violación al debido proceso susceptible de viciar las Resoluciones objeto de la demanda.

Para arribar a esta conclusión la Sala estima necesario referirse al trámite adelantado por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR, con ocasión de la queja de la comunidad de Betulia, vereda del municipio de Tena (Cundinamarca), que dio lugar a la sanción de multa impuesta al accionante en las Resoluciones 1457 de 13 de julio de 2009 y 2233 de 25 de septiembre del mismo año.

La queja de la comunidad consistió en señalar que el señor Alejandro Rendón Trujillo, venía captando aguas para el uso del predio La Ceiba y de la actividad avícola que desarrollaba en el predio de su propiedad, así como realizando vertimientos generados en la misma actividad, proceder con el cual ha generado afectación de los recursos naturales: agua, tierra y aire.

Con fundamento en esta solicitud, la CAR dispuso adelantar la correspondiente visita que dio lugar al Informe Técnico OPTE No. 1080 de octubre 31 de 2007 con fundamento en el cual se dispuso formular cargos mediante Resolución No. 008 de febrero 21 de 2008, en contra del señor Alejandro Rendón Trujillo, por presunta violación de lo establecido en el artículo 88 del Decreto-Ley 2811 de 1974, artículos 8, 30, 36 incisos a y d, artículo 239 numeral 1º del Decreto 1541 de 1978, por

realizar la captación de aguas sin permiso, en tanto según el citado Informe Técnico, los dueños del predio La Ceiba disponen del agua de uno de los nacederos para el uso de la vivienda que se encuentra dentro del predio y para la explotación avícola, la que es almacenada en un tanque de concreto y conducida a través de manguera de 2 pulgadas a cada uno de los galpones.

En estos términos, mediante Resolución No. 008 de febrero 21 de 2008⁷, la CAR formuló cargos en contra del señor Alejandro Rendón Trujillo, por violación de lo establecido en el artículo 88 del Decreto-Ley 2811 de 1974, artículos 8, 30, 36 incisos a y d, artículo 239 numeral 1 del Decreto 1541 de 1978, al encontrar en la visita técnica de la cual se dejó constancia en el Informe Técnico OPTÉ 1080 de 31 de octubre de 2007, que en el predio La Ceiba el señor Rendón Trujillo realizaba captación de aguas sin permiso al tomar el agua de uno de los nacederos para el uso de la vivienda que se encuentra dentro del predio y para la explotación avícola, la que es almacenada en un tanque de concreto y conducida a través de manguera de 2 pulgadas a cada uno de los galpones, situación que a su vez dio lugar a la imposición de una medida preventiva de suspensión de la actividad.

La medida preventiva, se impuso en los siguientes términos:

“Artículo Primero: Imponer al señor Alejandro Rendón Trujillo, medida preventiva de suspensión inmediata de la actividad Avícola y de los vertimientos industriales sin permiso generados por la explotación avícola, en el predio, denominado Granja La Ceiba, ubicado en la Vereda Betulia Baja, en jurisdicción del municipio de Tena – Cundinamarca, conforme a lo estipulado en el artículo 85 numeral 2 literal c) de la Ley 99 de 1993, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de la presente Resolución”.

⁷ Ver folios 95 a 97 del cuaderno No. 3



Parágrafo. El levantamiento de la medida preventiva impuesta en el presente acto administrativo queda sujeto a la terminación del presente proceso administrativo ambiental de carácter sancionatorio, según lo dispone el artículo 186 y siguientes del Decreto 1594 de 1984.

Mediante acta de diligencia de suspensión de actividades de fechas 14 y 27 de marzo de 2008, se dio cumplimiento a la Resolución OPTE 008 de 21 de febrero de 2008.⁸

Posteriormente, ante las reiteradas solicitudes por parte del actor del levantamiento de la medida preventiva, la CAR informó al señor Alejandro Rendón Trujillo⁹ que revisada la base de datos se encontró que mediante oficio No. OPTE 2350 de noviembre 28 de 2007 y el Oficio 0036 de enero 21 de 2008, le había solicitado el inicio de los trámites administrativos ambientales de carácter permisivo de concesión de aguas y de permiso de vertimientos, así como advertido que el incumplimiento de la norma ambiental daba lugar a las sanciones correspondientes, para lo cual se le concedieron términos que no fueron cumplidos, ello en atención a que mediante informe técnico No. 1064 de octubre 31 de 2007, la Corporación verificó la captación de aguas y el vertimiento sin permiso.

El señor Alejandro Rendón Trujillo interpuso acción de tutela ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca, por presunta violación al debido proceso con ocasión de la suspensión de la actividad avícola de la cual deriva su manutención y la de sus trabajadores. La solicitud de amparo fue negada en providencia de 6 de mayo de 2008.¹⁰

⁸ Ver folios 189 a 197 del cuaderno 3.

⁹ Ver oficio folio 207 del cuaderno No. 3.

¹⁰ Ver folios 213 a 223 del cuaderno No. 3.



Posteriormente, el actor solicitó la revocatoria directa de la medida preventiva, la cual fue resuelta mediante Resolución OPTE No. 032 de 15 de mayo de 2008¹¹

Mediante auto OPTE 440 de 19 de mayo de 2008¹², la CAR decretó la práctica de pruebas dentro de la actuación administrativa iniciada en contra del actor, y ordenó la visita al predio denominado Granja La Ceiba, ubicado en la vereda Betulia Baja y dispuso tener como pruebas las señaladas en la parte considerativa, advirtiendo que, de acuerdo con el artículo 49 del Código Contencioso Administrativo, contra esta decisión no procede recurso alguno.

El accionante interpuso nuevamente acción de tutela en contra de la CAR oficina Provincial Tequendama, ante el Juzgado Civil del Circuito de La Mesa, la cual fue resuelta mediante providencia de 10 de junio de 2008, despacho que negó el amparo constitucional invocado por desconocimiento al debido proceso

Posteriormente, se dispuso por la CAR una nueva visita técnica, la cual concluyó con el Informe Técnico No. 002 de enero 6 de 2009¹³, en el cual se estableció que dentro del predio denominado Granja Avícola La Ceiba, existen tres (3) nacederos y se capta el recurso hídrico mediante bombeo de dos pulgadas, el que es almacenado en tanques con capacidad promedio de 84 m³ que es trasvasado a tanques plásticos en donde se les da pretratamiento y luego son suministrados a las aves, lo que evidencia la captación del recurso para diferentes usos sin contar con la concesión respectiva.

Además, el Informe Técnico 002 de 6 de enero de 2009, señaló que si bien la actividad avícola fue suspendida a partir del 27 de mayo de 2008, los impactos

¹¹ Ver folios 227 a 229 vuelto del cuaderno No. 3

¹² Ver folios 230 del cuaderno No. 3

¹³ Ver folios 294 a 297 del cuaderno No. 3

ambientales evidenciados al momento de la práctica de la visita realizada el 23 de octubre de 2007, descritos en el Informe Técnico No. 1080 del 31 de octubre de 2007, se han superado, continúa la intervención de la zona de ronda por la instalación de un galpón que no ha sido reubicado y, tampoco existe captación de aguas superficiales pero continúa la intervención del cauce por la construcción de obras de anclaje o instalación de una motobomba. Por último, señala que no se ha determinado la procedencia de otorgar los permisos de vertimiento y concesión de aguas, por lo cual se recomienda proferir la decisión de fondo, así como las demás acciones y conductas que deba cumplir el infractor.

El 13 de mayo de 2009, el actor obtuvo respuesta a la tercera acción de tutela formulada ante el Juzgado Penal del Circuito de La Mesa Cundinamarca que fue negada por improcedente¹⁴, la cual fue revocada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca – Sala Penal, Corporación que dispuso amparar el derecho de petición al señor Alejandro Rendón Trujillo y ordenó a la CAR que, dentro de los diez (10) días siguientes a la comunicación de dicha decisión, emitiera pronunciamiento de fondo en el proceso administrativo sancionatorio.¹⁵

En estos términos, la CAR dispuso sancionar al actor mediante la Resolución 1457 de 13 de julio de 2009¹⁶, por infracción a la normatividad ambiental, bajo las siguientes consideraciones:

“Que se encuentra demostrado dentro del expediente la ocurrencia de los hechos que dieron lugar al proceso sancionatorio, consistente en la disposición de residuos sólidos y vertimientos así como el aprovechamiento

¹⁴ Ver folios 345 a 358 del cuaderno No. 3

¹⁵ Ver folios 359 a 365 del cuaderno No. 3

¹⁶ Ver folios 368 a 376 del cuaderno No. 3

de las aguas de uno de los tres (3) nacederos innominados dentro del predio denominado La Ceiba en la que se desarrolla actividad avícola, ubicada en la vereda Betulia Baja, en jurisdicción del municipio de Tena Cundinamarca, sin que previamente haya obtenido de la autoridad ambiental competente la correspondiente concesión de aguas y el permiso de vertimientos, como se desprende en forma clara y precisa tanto de los informes técnicos OPTE No. 1080 de octubre 31 de 2007 y 02 de enero 6 de 2009, (visto a folio 207 vuelto) como del escrito de descargos cuando el mismo abogado manifiesta que su poderdante ha tratado de allanarse de diversas maneras a cumplir, pero sus solicitudes oportunamente presentadas no han sido despachadas por parte de las autoridades, quedando esto desvirtuado ya que dentro del expediente se encuentran los requerimientos efectuados por la Corporación y los plazos concedidos, los cuales no fueron atendidos por el aquí encartado hasta tanto no se inició en su contra trámite administrativo ambiental de carácter sancionatorio (...).

“(...) que el señor Alejandro Rendón Trujillo, ha venido captando aguas del nacedero innominado ubicado en el predio La Ceiba para el uso del predio y de la actividad avícola, así como realizando vertimientos generados en la misma actividad, sin la correspondiente concesión y permiso, cuando ésta y aquél son obligatorios conforme al Decreto-Ley 2811 de 1974.

“Que los cargos formulados mediante Resolución No. 008 de febrero 21 de 2008, en contra del señor Alejandro Rendón Trujillo, son los correspondientes a la violación de lo establecido en el artículo 88 del Decreto-Ley 2811 de 1974, artículos 8, 30, 36 incisos a y d, artículo 239 numeral 1 del Decreto 1541 de 1978, por realizar la captación de aguas sin permiso, al respecto queda plenamente demostrado ya que mediante informe técnico 1080 de octubre 31 de 2007 se estableció que toman el agua de uno de los nacederos para el uso de la vivienda que se encuentra dentro del predio y para la explotación avícola, la que es almacenada en un tanque de concreto y conducida a través de manguera de 2 pulgadas a cada uno de los galpones, igualmente, el informe técnico No. 02 de enero 6 de 2009 claramente estableció que dentro del predio denominado Granja Avícola La Ceiba, existen tres (3) nacederos y se capta el recurso hídrico mediante bombeo de dos pulgadas, el que es almacenado en tanques con capacidad promedio de 84 m³ que es trasvasado a tanques plásticos en donde se les da pretratamiento y luego son suministrados a las aves, lo que evidencia la captación del recurso para diferentes usos sin contar con la concesión respectiva, infringiendo las normas descritas en los cargos aquí enunciados.

“Así mismo, se demostró la violación de la normatividad ambiental contenida en los artículos 35 y 145 del Decreto-Ley 2811, artículo 211, 238 numeral 1 y 2 del Decreto 1541 de 1978, artículos 60, 62, 86, 89 y 90 del Decreto 1594 de 1984 conforme a los cargos formulados ya que mediante informe técnico 1080 de octubre 31 de 2007 se establece claramente que en el predio denominado Granja Avícola La Ceiba, las aguas lluvias son recolectadas a través de canales que se encuentran alrededor de los galpones las que son conducidas para ser unidas a los nacimientos ubicados dentro del mismo, a los que se les adicionan las aguas residuales provenientes del lavado y desinfección de los equipos propios de la actividad tales como bebederos, comederos y laminadas de criadoras sin recibir ningún tratamiento y son luego conducidas fuera del predio las que son utilizadas en la parte baja por la comunidad ya que los nacimientos tienen un cauce natural que conduce el recurso hídrico fuera del predio. Igualmente, se determinó mediante Informe técnico 02 de enero 6 de 2008 que las causas de contaminación del recurso hídrico, están dadas en el manejo y la disposición inadecuada de los vertimientos líquidos provenientes del lavado de las instalaciones, vertimientos domésticos y de los residuos sólidos orgánicos e inorgánicos que se disponen directamente al suelo y por arrastre se conducen al cauce de los nacimientos, con lo que se prueba la afectación de las normas descritas en los cargos formulados en la Resolución No. 008 de febrero 21 de 2008, en contra del señor Alejandro Rendón Trujillo (...).”.

Por tales razones, la CAR dispuso imponer al señor Alejandro Rendón Trujillo una sanción consistente en multa de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes equivalentes a cuatro millones novecientos sesenta y nueve mil pesos m/cte. (\$4.969.000.00). la cual debía cancelar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la ejecutoria de la decisión.

Por su parte, la Resolución No. 2233 de 25 de septiembre de 2009, que confirmó la decisión anterior al resolver el recurso de reposición, señaló:

“Vistas así las cosas y en desarrollo de la revisión documental realizada para dar respuesta al recurso interpuesto, se ha podido establecer que analizados los argumentos esgrimidos por el recurrente, se pudo confirmar de manera fehaciente la violación de las normas ambientales referidas en la Resolución



1457 de julio 13 de 2009 en consecuencia se confirma en todas y cada una de sus partes el acto administrativo recurrido (...).

2.- Bajo estas premisas, procede establecer si la CAR adoptó las referidas decisiones de conformidad con el régimen jurídico sancionatorio ambiental o si con ellas se afectó el debido proceso del actor.

De las normas que regulan el régimen sancionatorio ambiental, es dable efectuar las siguientes precisiones:

2.1. El Decreto 2811 de 1974, en los artículos 35, 88 y 145, disponen: la prohibición de *“descargar, sin autorización, los residuos, basuras y desperdicios, y en general, de desechos que deterioren los suelos o, causen daño o molestia al individuo o núcleos humanos”*; hacer uso de las aguas sin obtener previamente la concesión; y, la realización de las obras, sin previa aprobación, en el evento en que *“las aguas servidas no puedan llevarse a sistema de alcantarillado, su tratamiento deberá hacerse de modo que no perjudique las fuentes receptoras, los suelos, la flora o la fauna”*.

2.2. El Decreto 1541 de 1978, en el artículo 8º, dispone que no se puede derivar aguas fuentes o depósitos de agua de dominio público, ni usarlas para ningún objeto, sino con arreglo a las disposiciones del Decreto-Ley 2811 de 1974 y el reglamento y, reitera en el artículo 30 que toda persona natural o jurídica pública o privada, requiere concesión o permiso para hacer uso de las aguas públicas o sus cauces; específicamente para los siguientes fines: a) Abastecimiento en los casos que requiera derivación y, b) Riego y silvicultura (artículo 38, *ibídem*).

2.3. El mismo Decreto 1541 de 1978, prohíbe verter, sin tratamiento, residuos sólidos, líquidos o gaseosos, que puedan contaminar o eutroficar las aguas,

causar daño o poner en peligro la salud humana o el normal desarrollo de la flora o fauna, o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos¹⁷; incorporar o introducir a las aguas o sus cauces cuerpos o sustancias sólidas, líquidas o gaseosas, capaces de interferir con el bienestar o salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna y demás recursos relacionados con el recurso hídrico e, infringir las disposiciones relativas al control de vertimientos¹⁸.

2.4. Posteriormente, el Decreto 1594 de 1984, en los artículos 60 y 62, prohibió, frente al uso de los recursos naturales, todo vertimiento de residuos líquidos a los canales y sistemas de alcantarillado para aguas lluvias, cuando quiera que existan en forma separada o tengan esta única destinación; la utilización de aguas del recurso, del acueducto público o privado y las de almacenamiento de aguas lluvias, con el propósito de diluir los vertimientos, con anterioridad a la descarga al cuerpo receptor.

2.5. De otra parte, la Ley 9 de 1979, estableció las medidas de seguridad que podrán aplicarse cuando se afecte con una actividad los recursos naturales, así, en el literal b) del artículo 576, dispuso la posibilidad de aplicar como medida de seguridad para proteger la salud pública *“La suspensión parcial o total de trabajos o de servicios; medida que de acuerdo con el párrafo de la misma disposición, será de inmediata ejecución, tendrá carácter preventivo y transitorio y se aplicará sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar.*

Además, el artículo 186 del Decreto 1594 de 1984, dispone que: *“Las medidas de seguridad son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y transitorio y se*

¹⁷ Ver artículo 211, Decreto 1541 de 1978

¹⁸ Ver artículo 238, Decreto 1541 de 1978

aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar. Se levantarán cuando se compruebe que han desaparecido las causas que las originaron.”; los artículos 187 y siguientes de la misma normativa reiteran que cuando se trate de la imposición de las medidas sanitarias preventivas, a que se refiere el artículo 591 de la Ley 09 de 1979, las mismas surten efecto inmediato, contra ellas no procede recurso alguno y no requieren formalismos especiales; de la imposición de una medida de seguridad, se levantará un acta en la cual consten las circunstancias que han originado la medida y su duración.

2.6. El Decreto 1594 de 1984, también estableció el procedimiento para imponer sanciones sanitarias, en los artículos 197 y siguientes, así: a) El procedimiento sancionatorio se iniciará de oficio, a solicitud o información de funcionario público, por denuncia o queja presentada por cualquier persona, o como consecuencia de haberse tomado previamente una medida preventiva o de seguridad; b) Aplicada una medida preventiva o de seguridad, sus antecedentes deberán obrar dentro del respectivo proceso sancionatorio; c) El denunciante podrá intervenir en el curso de procedimiento para ofrecer pruebas o para auxiliar al funcionario competente cuando éste lo estime conveniente; c) Conocido el hecho o recibida la denuncia o el aviso, se ordenará la correspondiente investigación, para verificar los hechos o las omisiones constitutivas de infracción a las normas sanitarias; d) Para la verificación de los hechos u omisiones, podrán realizarse todas las diligencias que se consideren necesarias, tales como visitas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, pruebas químicas o de otra índole; y, e) Realizadas las anteriores diligencias, mediante notificación personal, se pondrán en conocimiento del presunto infractor los cargos que se le formulen. El presunto infractor podrá conocer y examinar el expediente de la investigación y, podrá presentar sus



descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que considere pertinentes y que sean conducentes.

2.7. La Ley 99 de 1993, por su parte, establece las sanciones por infracción de normas ambientales, así:

“Artículo 85°.- Tipos de Sanciones. El Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales impondrán al infractor de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables, mediante resolución motivada y según la gravedad de la infracción, los siguientes tipos de sanciones y medidas preventivas:

1) Sanciones:

a. Multas diarias hasta por una suma equivalente a 300 salarios mínimos mensuales, liquidados al momento de dictarse la respectiva resolución; (...)

2) Medidas preventivas:

(...)

c. Suspensión de obra o actividad, cuando de su prosecución pueda derivarse daño o peligro para los recursos naturales renovables o la salud humana, o cuando la obra o actividad se haya iniciado sin el respectivo permiso, concesión, licencia o autorización;

(...)

Parágrafo 3°.- Para la imposición de las medidas y sanciones a que se refiere este artículo se estará al procedimiento previsto por el Decreto 1594 de 1984 o al estatuto que lo modifique o sustituya;

Fue bajo estas disposiciones que la Corporación Autónoma Regional –CAR, dispuso imponer medida preventiva de suspensión de actividades al actor Rendón Trujillo, puesto que con fundamento en el informe técnico OPTE 1080 de 31 de octubre de 2007, se demostró el proceder irregular del accionante al realizar actividades de disposición de residuos sólidos y de vertimientos, así como la captación de agua sin obtener el permiso de la autoridad ambiental, dando lugar a la infracción de las



normas ambientales que ocasionaron impacto a los recursos naturales: agua, suelo y aire.

El accionante cuestiona las decisiones proferidas por la CAR, por considerar que dicha entidad no atendió los requerimientos efectuados para que se levantara la medida preventiva antes de la adopción de la decisión de fondo, proceder con el cual en criterio, se desconoció el debido proceso. En sustento de su planteamiento el actor trae a colación el contenido del artículo 186 del Decreto 1594 de 1984, vigente para la época, cuyo texto disponía:

“Las medidas de seguridad son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar. Se levantarán cuando se compruebe que han desaparecido las causas que las originaron”.

Obsérvese que el levantamiento de la medida se halla supeditado, en los términos de esta disposición, a que las causas de su imposición hubieren cesado, y en el *sub lite*, es claro que para la fecha en que la CAR emitió la Resolución 1457 de 13 de julio de 2007, el actor no había obtenido todavía la concesión para el aprovechamiento de aguas ni el permiso de vertimientos, luego no había lugar a que la CAR levantara la medida pues ello implicaría que se reanudarían las actividades que contravenían las normas ambientales que exigen los mencionados permisos o autorizaciones.

Ahora, en términos de la parte actora y del *a quo*, las causas que originaron la medida habían desaparecido de acuerdo con el informe técnico No. 002 de 6 de enero de 2009¹⁹, y no obstante ello, la CAR no ordenó el levantamiento de la misma de manera inmediata.

¹⁹ Folios 294 a 297 del cuaderno No. 3 del expediente

Es del caso señalar que la imposición de la medida preventiva obedeció a que de acuerdo con el informe técnico No. 1080 de 31 de octubre de 2007²⁰, se constató la existencia de una alta afectación ambiental sobre los recursos naturales del agua, aire y suelo, con ocasión de la explotación avícola de la finca La Ceiba, de propiedad del actor.

Aunado a ello, se verificó, en el mencionado informe, que el señor Alejandro Rendón Trujillo captaba aguas de un nacedero innominado y realizaba vertimientos generados en la misma actividad, sin la correspondiente concesión y permiso.

Además, de acuerdo con el Informe Técnico No. 002 de 6 de enero de 2009, la actividad avícola se había suspendido a partir del 27 de mayo de 2008, según acta de diligencia de suspensión de actividades, razón por la cual no se generaban, para ese momento, vertimientos pecuarios o domésticos, y, por ende, no se presentaba un impacto ambiental negativo por esta causa; agregó el citado informe que todo ello: *“a excepción de la intervención de la zona de ronda por la instalación de un galpón que no ha sido reubicado”,* y resalta que *“teniendo en cuenta que la actividad fue suspendida no existe captación de aguas superficiales, pero sí existe la intervención del cauce mediante la construcción de obras de anclaje o instalación de una motobomba”*.

En este sentido, cabe resaltar que el informe técnico de 6 de enero de 2009 señaló que no había contaminación, pero ello obedeció a que la actividad avícola se encontraba suspendida; sin embargo, en el mismo informe se estableció que tanto en el expediente permisivo No. 31979, relacionado con el permiso de concesión de aguas superficiales y como dentro del expediente No. 32170 que da curso al

²⁰ Folios 89 a 91 del cuaderno No. 3 del expediente.



permiso de vertimientos, se dispuso la práctica de una visita técnica que permita determinar la procedencia de otorgar los permisos solicitados por el señor Alejandro Rondón Trujillo dentro del predio La Ceiba.

Cabe resaltar, igualmente, que en el acápite de Recomendaciones y obligaciones, se señaló en el Informe Técnico 002 de 6 de enero de 2009 lo siguiente: *“Teniendo en cuenta lo evidenciado descrito en el numeral III Informe Técnico y el numeral IV Concepto Técnico, se considera que el área jurídica de ésta oficina provincial evalúe el presente informe técnico y determine el procedimiento a seguir de tal forma que se proyecte el respectivo pronunciamiento de fondo, así como las demás acciones y conductas que debe cumplir el infractor”*, con lo cual supeditó el levantamiento de la medida preventiva a la decisión de fondo y siempre y cuando se cumpliera con los requerimientos efectuados por la autoridad ambiental.

En estas circunstancias, las irregularidades encontradas en el predio La Ceiba de propiedad del señor Rendón Trujillo, claramente daban lugar a la imposición de la medida, en los términos del literal c) del numeral 2º del artículo 85 de la Ley 99 de 1993, cuyo texto indica:

Artículo 85. Tipos de Sanciones. El Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales impondrán al infractor de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables, mediante resolución motivada y según la gravedad de la infracción, los siguientes tipos de sanciones y medidas preventivas:

(...)

2) Medidas preventivas:

(...)

c) Suspensión de obra o actividad, cuando de su prosecución pueda derivarse daño o peligro para los recursos naturales renovables o la salud humana, o

cuando la obra o actividad se haya iniciado sin el respectivo permiso, concesión, licencia o autorización...”

De otra parte, la presunta demora alegada por el accionante para levantar la medida preventiva, no obedeció a hechos imputables a la administración sino a que el accionante presentó una solicitud de revocatoria directa de la medida preventiva que ordenó la suspensión de la actividad avícola, la cual fue resuelta en forma negativa el 15 de mayo de 2008; posteriormente, el 19 de mayo de 2008, la CAR dispuso decretar pruebas dentro de la actuación administrativa y el accionante ejerció tres (3) acciones de tutela y, aun cuando no se habían otorgado los permisos solicitados, siguió reiterando la solicitud de levantar la medida preventiva, a pesar de encontrarse su levantamiento supeditado, según lo dispuso la Resolución No. 008 de fecha 21 de febrero de 2008, en el párrafo del numeral primero, *“a la terminación del presente proceso administrativo ambiental de carácter sancionatorio (...)”*.

Cabe anotar, además, que como lo señaló la Resolución No. 2233 de 25 de septiembre de 2009: *“En lo relativo a la licencia otorgada por la Secretaría de Planeación del municipio de Tena (folio 63), debe decirse que ésta se otorgó de manera condicional, cuando el artículo 1º de la Resolución No. 896 de octubre 24 de 2007 previó: ‘La construcción debe ejecutarse de acuerdo al tipo de uso del suelo y planos aprobados por esta oficina Y PRESENTACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN, puesto que la guía ambiental fue aprobada por la Corporación Autónoma Regional, CAR (subrayado del texto), de suerte que la tal licencia no engloba un derecho absoluto, antes bien, los términos en los cuales fue concedida dan cuenta de las limitaciones propias de esa construcción”*.

En estos términos, el accionante no podía pretender el levantamiento de la medida preventiva pues si bien había cesado la actividad en cumplimiento de la misma, ello



no significaba que el actor pudiese realizar la actividad avícola en el predio de su propiedad pues no contaba con los permisos y autorizaciones exigidas por el ordenamiento jurídico.

Tampoco el accionante podía pretender el reconocimiento de un derecho como lo es el ejercicio de la actividad avícola, sin el previo cumplimiento de las normas sanitarias que persiguen la protección de los recursos naturales de la comunidad en general, en especial del aprovechamiento de los recursos naturales al agua, suelo y aire.

Por ende, tampoco era viable levantar la medida preventiva hasta tanto se resolviera de fondo sobre la infracción a las normas sanitarias por el accionante o se cumpliera con los requerimientos hechos por la autoridad ambiental para ejercer la actividad avícola legítimamente.

Así las cosas, al encontrarse debidamente fundamentada la medida preventiva y no existir motivo para disponer su levantamiento sino hasta tanto culminara la actuación administrativa, no se vulneró el debido proceso al actor.

Bajo estas consideraciones, asiste razón a la CAR en sus argumentos de apelación, ya que la actuación administrativa se surtió de acuerdo con el procedimiento previsto en el ordenamiento jurídico, esto es, el Decreto 1594 de 1984 y en particular, lo normado en el artículo 186, en tanto la actividad se inició sin los respectivos permisos de vertimiento, concesión de agua y cumplimiento de las exigencias establecidas en la licencia otorgada, proceder con el cual el señor Rendón Trujillo incurrió en infracción a la normatividad ambiental que dio lugar a la imposición de la sanción aplicada mediante los actos acusados.



En conclusión, como la CAR no desconoció el procedimiento previsto en el Decreto 1594 de 1984, al disponer la medida preventiva de suspensión de la actividad avícola por violación de las disposiciones sanitarias ante los vertimientos generados por la explotación avícola y la carencia de los permisos de vertimiento y de la utilización de aguas superficiales, no se desvirtuó la legalidad de los actos acusados.

En consecuencia, la Sala dispondrá revocar el numeral segundo de la sentencia impugnada en cuanto declaró la nulidad de las Resoluciones No. 1457 de 13 de julio y 2233 de 25 de septiembre de 2007, expedidas por la Subdirectora Jurídica de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), por los motivos expuestos en este proveído.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO. REVÓCASE el numeral segundo de la Sentencia recurrida en apelación, en tanto declaró la nulidad de las Resoluciones No. 1457 de 13 de julio y 2233 de 25 de septiembre de 2007, expedidas por la Subdirectora Jurídica de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR); y, en su lugar, **NIEGUÉNSE** las pretensiones de la demanda; por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: RECONÓCESE personería jurídica a la doctora Ángela María Giraldo Mendoza, como apoderada de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR, en los términos y para los efectos del poder otorgado por la representante



legal de la entidad, según los documentos allegados al proceso obrantes a folios 16 a 21 del cuaderno de apelación.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

COPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior Sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

GUILLERMO VARGAS AYALA